

DR CHRISTIÁN LÁSZLÓ

tanszékvezető egyetemi docens,

NKE Rendészettudományi Kar, Magánbiztonsági és Önkormányzati Rendészeti Tanszék

AZ ÖNKORMÁNYZATI RENDÉSZET KORLÁTAI

Előzmények

Az önkormányzati rendészet kérdésköre a rendszerváltás óta folyamatosan napirenden van, hol komolyabb, hol visszafogottabb intenzitással. Folyamatosan hangoznak el konferenciákon előadások, jelennek meg tanulmányok a témában, néhány évvel ezelőtt még pályázat is kiírásra került (Rendészetelméleti Kutatóműhely)³⁴⁶, sőt felbukkantak azok a PhD hallgatók is, akik az önkormányzati rendészetből kívánják megírni doktori értekezésüket.

Több neves rendészeti kutató, kriminológus és közjogász is boncolgatta ezt a kérdést.³⁴⁷ A mértékadó, utóbbi néhány évben megjelent írásokból érdemes kiemelni Finszter Géza, Kacziba Antal, Kökényesi József, Kántás Péter és Szikinger István írásait.³⁴⁸

A téma mára elodázhatalanná vált és talán időszerűbb, mint valaha volt, ugyanis a gyakorlatban jelentkező anomáliák azt üzenik, hogy az önkormányzati rendészet fogalomrendszerének pontosítása, elméleti megalapozása sürgető feladat. Sokszor ugyanis még az érintettek sincsenek tisztában az önkormányzati rendészet legfontosabb előkérdéseivel, pontos tartalmával, a rendészet rendszerében betöltött helyével, szerepével.

Az utóbbi két évtizedben számos önkormányzati rendészetinek nevezett itthoni kezdeményezést láttunk ugyan, de ezek annyira eltérőek voltak, hogy talán csak abban volt hasonlóság közöttük, hogy a helyi biztonság javítását célozták. Közös jellemzőjük jobbára az volt, hogy egymástól elszigetelt, rendkívül ingatag lábakon álló, spontán szerveződésekről van szó, amelyek érdemi felhatalmazás nélkül próbálnak részt venni a közrend, közbiztonság fenntartásában. A maguk szerény eszközrendszerével, (vagy éppen eszközrendszer nélkül) igyekeztek betölteni az abból adódó hézagot, hogy a rendőrségünk, rendészetünk még mindig nem kellően nyitott a helyi közösségek és az állampolgárok problémái gondjai felé. Ebből is fakad a társadalom részéről tapasztalható a visszafogott bizalom a hatósági közeggel szemben és ebből táplálkozik a biztonságérzet

³⁴⁶ <http://www.rendeszetelmélet.hu/rendeszeti-e-konyvtar/> (2015.04.10)

³⁴⁷ BÓLYAI János (1994): A közösségi rendőrség. In: Büntetőpolitika, bűnmegelőzés. Szerk: Gönczöl Katalin, Budapest.

SZIGETI PÉTER: Vázlat a közbiztonság három dimenziójáról: világrendszer – nemzetállami szint és lokalitás, In: ELTE ÁJK honlapja: www.jesz.elte.hu/sziget3.html, letöltés: 2009. XI.19.

³⁴⁸ FINSZTER Géza (1999): Európai rendészeti modellek és a magyar rendőrség, In: Kriminológiai közlemények. 57. Budapest.

instabilitása is. Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy a rendőrség vezetése talán érzékeli ezt a bizalmi hézagot, ezért az utóbbi időben mintha lassan érzékelhetővé válna bizonyos pozitív attitűdváltás a testületen belül a rendőri munka megközelítését illetően. A rendszerváltás óta szembe kell nézni hazánkban is a bűnözés teljes megváltozásával, alkalmazkodni kell az aktuálisan felmerülő speciális kriminalitáshoz és ennek érdekében közelebb kell vinni a rendészetet az emberekhez, ezáltal meg kell nyerni a társadalom többségének a bizalmát, támogatását és ebben az önkormányzati rendészet vagy éppen az önkormányzati rendőrség kulcsszereplő lehetne.

Dogmatikai alapok: önkormányzati rendészet vs. önkormányzati rendőrség

A téma két gyakran használt terminológiája közötti legfőbb különbség a következőkben foglalható össze. Az önkormányzati rendészet az önkormányzat által létrehozott és fenntartott szervezet, korlátozott felhatalmazással kényszer alkalmazására, a rendőrségénél jóval szűkebb jogosítványokkal. Azonban közel sem mindegy, hogy közterület-felügyeletről beszélünk, amit az önkormányzati rendészet bázisszervezeteként, alaptípusaként tartunk számon vagy egy adott település önkormányzati rendészeti szervéről. Előbbi a közterület-felügyeletről szóló önálló törvényből³⁴⁹ nyeri a felhatalmazást, míg az utóbbi szerv alapításának jogszabályi alapja az Mötv.³⁵⁰ 17.§ (1) bekezdése, amely kimondja, hogy *a helyi közbiztonság, az önkormányzati vagyon és egyéb értékek védelme érdekében kényszerítő eszköz alkalmazására jogosult szervezet létrehozásával gondoskodhat.*

Az önkormányzati rendőrség pedig azt jelenti, hogy az állami rendőrség szervezetén belül hoznak létre egy decentralizált rendőrséget amely, a helyi közbiztonság hatékonyabb, eredményesebb fenntartását szolgálja, az állampolgárt és a helyi közösséget állítja működésének középpontjába.

A rendszerváltás óta hazánkban az önkormányzati rendészet kevésbé sikeres szárnypróbálgatásairól beszélhetünk. Önkormányzati rendőrség nem volt Magyarországon és jelenlegi szabályozásból, valamint a rendészet terén tapasztalható tendenciákból arra következtethetünk, hogy a közeljövőben nem is lesz. Egy dolog biztosan állítható, hogy a helyi biztonság egyre speciálisabb megközelítést igényel.

Ugyanakkor fontos kiindulási pont a témánk szempontjából, hogy az önkormányzati rendészet és a rendőrség feladatai jelentősen eltérnek, bár vannak közös pontok. Az egyik nem lehet alternatívája a másiknak. A rendőrség elsősorban a kriminális jellegű jogsértések esetén intézkedik (ez akkor is így lenne, ha önkormányzati rendőrség lenne), ezzel szemben az önkormányzati rendészet inkább az önkormányzati feladatellátást akadályozó, zavaró

³⁴⁹ 1999. évi LXVIII. törvény a közterület-felügyeletről

³⁵⁰ 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

jogsértések megelőzésére és felszámolására irányul, mint például a közterület jogszerű használata, a zöld területek védelme, hulladék lerakás stb.

Amennyiben rövid nemzetközi kitekintéssel élünk, akkor szembetalálkozunk azzal a problémával, hogy külföldön sincs egységes elnevezése a tanulmány tárgyát képező helyi rendészeti tevékenységnek. Az előbbi fogalomtisztázó részben foglaltak figyelembe vételével fogadjuk tehát el a címben szereplő önkormányzati rendészet terminológiát, amelyet jelen tanulmányban is használunk.

Az önkormányzati rendészet fogalma hagyományosan helyi hatósági ügyeket jelentett világszerte, beleértve a bűnmegelőzést és a járőrtevékenységet a legkülönbözőbb, a helyi rendészetben érintett személyek közreműködésével, akiket az önkormányzat alkalmaz és ellenőriz, a fizetésüket közpénzből kapják, mégsem hivatásos rendőrök, állapítja meg az egyik legfrissebb angol nyelven megjelent mértékadó szakkönyv szerzője.³⁵¹

Amennyiben az Európai Unióban körülnézünk, nagyon eltérő önkormányzati rendészeti modelleket láthatunk, különböző feladatok ellátását eltérő felhatalmazással. Vannak országok, ahol csak a bűnmegelőzésre korlátozódik az önkormányzati rendészet, míg mások letartóztatást is foganatosíthat a helyi rendőr, illetve lőfegyvert is birtokolhat. Az elnevezések felsorolása is hosszadalmas lenne: Communal Police (Románia), Community Security Guard (Ausztria), City and Village Guard (Szlovákia, Lengyelország), City and Village Police (Csehország), City Police (Németország), Municipal Police (Spanyolország, Franciaország, Görögország, Észtország, Portugália) Town watchers (Hollandia) csak néhány ezek közül.³⁵²

Globális tendencia, hogy a mindenre kiterjedő, átfogó rendőri munka eltűnőben van és mindinkább elkülönülnek az egyes tevékenységi ágak. Egyre jobban elhatárolódik a járőrtevékenység, a bűnmegelőzés, és az egyéb rendészeti tevékenységek, ugyanakkor tovább nő teher a rendőrség vállán, ezzel párhuzamosan bővül az ellátandó feladatok köre (0-24 órás életritmus, bűnözés elleni félelem növekedése, bűnözés volumenének növekedése), ettől függetlenül a közösségek a biztonság garantálását ugyanúgy elvárják, mint korábban. A gyakran felmerülő kérdés ezért talán időszerűbb, mint valaha: Eljött-e az idő, hogy bevonjuk további szereplőket a rendészet feladatainak megosztásába?

Az önkormányzatok a meglévő feladataik mellé egy újabb nagy tevékenységi kört kaptak világszerte, ez pedig a helyi rendészet. A rendőrség úgy jelenik meg ebben a körben, hogy szoros kapcsolatot épít ki a helyi önkormányzattal, a magánbiztonsági szektorral és az önkéntes szereplőkkel. Az önkormányzati rendészeti kialakulását jelentősen megkönnyíti a releváns jogalkotás, különösen akkor, ha feljogosítja a szereplőket valódi többletjogo-

³⁵¹ DANIEL DONELLY: *Municipal policing in the European Union*, Palgrave Macmillan, London 2013. 3-7.

³⁵² DONELLY uo.

sítványokkal. Így született meg a kiterjesztett rendészeti család (extended policing family) és a többblábú rendészet (plural policing) elmélete.³⁵³

Szembevetendő tehát, hogy az önkormányzatok, a magánbiztonsági szféra, az önkéntes társadalmi szereplők egyre több szerepet kapnak a korábbi rendőrségi feladatok ellátásából. Ezeket a próbálkozásokat különböző elnevezéssel illetik: neighbourhood policing, plural policing, community policing, third-party policing stb. A külföldi irodalom is rávilágít, hogy sokféle elnevezés félreértelmezhető, dogmatikai problémákat vet fel, ezért a Daniel Donelly felveti, hogy miért nem nevezzük valamennyit egységesen rendészetnek (policing)?³⁵⁴

Világosan kirajzolódik, hogy bizonyos területeken az állampolgárok igényeinek teljesebb kiszolgálására alkalmasabbnak tűnik a legmodernebb technikai eszközöket használó nem rendőri szereplők bevonása, ennek megfelelően a szerepük is folyamatosan nő. London korábbi rendőrkapitánya –Sir Ian Blair- 2010-ben maga mondta egy rádióinterjúban, hogy az utcai rendészet láthatóságának érdekében a hivatásos rendőrök kiváltása szükségessé vált.³⁵⁵ Az ehhez szükséges állományt önkéntesekből és magánbiztonsági szakemberekből lehet kiállítani.

Az Egyesült Királyság egyébként kezdetektől fogva élen jár az új típusú rendészeti megoldások kialakításában.³⁵⁶ Így volt ez már 1829-ben, ugyanis a rendészeti munka állampolgár központú megközelítését érhetjük tetten, Sir Robert Peel alapelveiben, amelyek a londoni Metropolitan Police működésének elveit határozta meg. Két vonatkozó elv a következőket rögzíti rendőrség és lakosság viszonyáról.

„3. A lakosság tisztelete és elfogadása azt is jelenti, hogy megvalósul a törvények betartásának biztosításában a lakosság tevőleges együttműködése.

4. Tudni kell, hogy a lakosság együttműködésének mértéke arányosan csökkenti a fizikai erő és kényszerítés szükségességét a rendőrség céljainak elérésében.”³⁵⁷

A fenti két alapelvben foglaltak a mai napig komoly és aktuális üzenetet hordoznak, amelyekről nem lehet eltekinteni. Ez is érvként szolgál a rendészet megközelítésének újrakon-

³⁵³ DONELLY uo.

³⁵⁴ HANS TOCH and J. DOUGLAS GRANT (1991): Police as Problem solvers, Plenum Press New York and London, NORMAN DENIS (editor), WILLIAM J. BRATTON, WILLIAM GRIFFITS, RAY MALLON, JOHN ORR, CHARLES POLLARD (1998): Zero Tolerance, Policing a Free Society, Second Edition, London PETER K. MANNING (1997): Police Work, The Sozial Organisation of Policing, Second Edition, Waveland Press, Illinois.

³⁵⁵ DONELLY i.m. 15.

³⁵⁶ DONELLY i.m. 4-8.

³⁵⁷ Az első angolszász rendőri szervezatként ismertté vált, Robert Peel nevéhez fűződő, londoni Metropolitan Police kilenc alapelve. Lásd: Janza Frigyes: A rendészeti karrier rendszer, In: Gaál – Hautzinger (szerk): Határőr Tudományos Közlemények IX. 2008. 107.

dolásához, amelyben az önkormányzati alapokon nyugvó rendészetnek fontos szerep kellene jusson.

Az önkormányzati rendészet létrehozásának indokai

A rendőrség szervezete és működése

A katonai elvek mentén működő és professzionális értékeket hangsúlyozó rendőrségek képtelenek voltak hatékony választ adni a növekvő társadalmi feszültségek, valamint a bűnözés komoly emelkedése közepette. Rájöttek, hogy a bajok forrása a rendőrség és a társadalom közötti viszonyokban keresendő.³⁵⁸

Gyakori hallhattuk a rendőrség kapcsán is rendszerváltást követően gyakran hallhattuk, hogy minden, ami a centralizáció irányába mutat ördögtől való, csak a decentralizáció az üdvözítő. Nyugtázhatjuk, hogy a két szervezési elv nem zárja ki egymást, sőt éppen a kető együttes alkalmazása lehet a leginkább célravezető megoldás sok esetben. Amennyiben kitekintünk külföldre, azt látjuk, hogy klasszikusan decentralizált elven működő államokban is komoly centralizálási törekvések mutatkoznak időnként. Ennek szemléletes példája a centralizáció mentén megvalósult angol rendészeti reform az ezredfordulón.

Jogos kritikai élel állapítja meg Finszter Géza: „A centralizált szervezet erőinek legnagyobb részét központi feladatokra kénytelen koncentrálni, és közben elveszíti helyismeretét és kapcsolatait azokkal a kis közösségekkel, amelyek a helyi közbiztonság hiányát érzékelik. A centralizált szervezet a kényszer alkalmazására összpontosít, és szinte tehetetlenné válik akkor, amikor szolgáltató, támogató funkciót kellene teljesíteni.”³⁵⁹

Talán egy kis településen szolgáló rendőrré is jól illik a mondas, hogy aki folyamatosan csak fölele néz, az nem látja, hogy mi történik körülötte. A rendőrségünkre évtizedek óta az erőteljes centralizáció a jellemző.

A nyugat-európai rendőrségek eltérő történelmi gyökerekkel rendelkeznek, de legalább három hasonló vonással rendelkeznek. Az egyik a decentralizáció, az államrendőrségi modell elsődlegessége mellett a lokális rendőrségek létezése és helyi közösségek alá rendelése. A másik a professzionalizmus, amely alkalmazkodik az egyes szolgálati területek eltérő igényeihez és különböző szervezeti, működési megoldásokat alkalmaz. A harmadik a modernizáció vagy rendőrségi reformok, amelyek a törvényesség és eredményesség egyidejű szolgálatát tűzi zászlajára.³⁶⁰

Amennyiben megvizsgáljuk a rendőrségünket, akkor könnyedén megállapítható, hogy legfőbb jellemzői továbbra is a centralizáció, hierarchia és a militáns elvek. Bizonyos tekintetben persze ezek a jellemzők tekinthetők a rendszerváltás előtti időszak terhes örökségé-

³⁵⁸ SZIKINGER ISTVÁN: Rendőrség a demokratikus jogállamban, Sík Kiadó Kft., Budapest, 1998. 28-32.

³⁵⁹ FINSZTER Géza: Az önkormányzati rendészet lehetőségei, Fundamentum, 2012/2. 46.

³⁶⁰ FINSZTER uo.

nek. A probléma csak az, hogy az említett szervezőelvek szigorú alkalmazása nem feltétlenül indokolt a rendészet minden területén, valamennyi szolgálati ág esetében. Talán az előbbiekből fakad, hogy a rendőrségünk minden igyekezete ellenére kissé elszigetelődött a társadalomtól. Nem sikerült elfeledtetni az emberekkel az államrendőrségi modellt, nem sikerült az emberek bizalmába férkőzni.

Az eltelt bő két évtized tapasztalatai alapján talán vitán felül áll, hogy a rendőrség közterületi tevékenységének erősítése, újragondolása szükséges. A szakma jobbára egyetért azzal, hogy a jelenlét és örökös az a rendészeti funkció, amely a leginkább decentralizálható, társadalmasítható. Ez az a pont, ahol főként tehermentesíteni lehetne a túlterhelt rendőrséget. Ráadásul a jelenlét meghatározó jelentőségű befolyásoló tényező az egyéni szubjektív biztonságérzet tekintetében. Azt sem szabad elfelejteni, hogy az említett funkciók decentralizálása egyúttal abban a tekintetben is előremutató, hogy a helyi igényeknek, elvárásoknak teljesebb körben eleget tesz.

Itt érdemes megemlíteni a rendőri munka megközelítésének kérdését is. A reagáló vagy megelőző jellegű megközelítés. Manapság egyre világosabbá válik, hogy a megelőző szemléletet kell erősíteni, ugyanis a reagáló rendészet teljesítőképességének határára érkezett. A megelőzés pedig szükségszerűen társadalmasításra szorul, ebben főszerepet kell szánni az önkormányzati rendészeteknek.

Bizalom a rendőrség iránt, szubjektív biztonságérzet

Egyre gyakrabban elhangzó felvetés, hogy bármit tehet a rendőrség, akkor sem lesz sikeres, ha nem élvezi a lakosság bizalmát és támogatását. Vissza kell térni a társadalomba, ki kell szállni a légkondicionált rendőrautótól és el kell hitetni az emberekkel, hogy a rendőr valóban a közösséget, az állampolgárt szolgálja. Nyitottnak kell mutatkozni a lakosság problémáinak felismerésére és azok megoldásában való közreműködésre.

Az egyéni/szubjektív biztonságérzet (Kántás Péter szóhasználatában megjelenik a rendészet kifejezés is³⁶¹) és a bűnügyi statisztika kapcsán számos ellentmondás és anomália merül fel. A fényesen csillogó bűnügyi statisztikai adatok kevésbé tükröződnek vissza az állampolgárok biztonságérzetében, az érzékelhető hiányérzet, elégedetlenség, a biztonsági deficit egyfajta (ön)védelmi igényt szül.

Állon itt néhány konkrét példa is az ellentmondások alátámasztására. Az Országos Kriminológiai Intézet (OKRI) Áldozatok és vélemények című kutatása az ezredforduló után (2003) rávilágított arra, hogy az elkövetett bűncselekmények egy jelentős része látenciában marad. 10.000 megkérdezettből 2276 személy válaszolta azt, hogy az előző év-

³⁶¹ KÁNTÁS Péter: Az önkormányzati rendészet körvonalai... In: Kodifikáció és közigazgatás, 2010/1. 72.

ben áldozat volt, ebből azonban csak 739 tett feljelentést a rendőrségen (32 %). Hogy miért? A leggyakoribb válasz: bizalmatlanság és elégedetlenség a rendőrséggel (43%).³⁶²

Saját „házi kutatást” végeztem -International Survey on Crime and Justice for University Students- 2013 őszén, egyetemisták körében, 121 hallgató töltötte ki az online kérdőívet. A 10 évvel korábbi OKRI kutatás eredményei köszöntek vissza, 26%-os áldozattá válási mutató, a hallgatók alig több, mint fele mondta azt, hogy bízik a rendőrségben. Az egyetemisták 72%-a szerint a rendőrség nem fordít elég időt arra, hogy meghallgassa az állampolgárokat. Ez akár értékelhető a statisztikai szemlélet mellékhatásaként is.

2010-ben egy skót pilot program világított rá (Injury Surveillance Pilot) 10 Milliárd fontot kitevő skót egészségügyi büdzsé 3-6 %-a megy el olyan a rendőrség számára be nem jelentett áldozatok kezelésére.³⁶³

Egy 2014-ben megrendezett tudományos fórumon Korinek László akadémikus egy mérnökök által használt fogalmat kölcsönzött a rendészet számára. Ez az egyenszilárdság, ami azt jelenti, hogy az adott felület valamennyi pontjára közel azonos terhelés jut.

Nos tehát a fent ecsetelt bizalmi hézag okán az említett egyenszilárdság elérése érdekében van szükség az önkormányzati rendészetre/önkormányzati rendőrségre. A közösségek és az állampolgárok, helyi közbiztonsággal kapcsolatos igényeinek, elvárásainak hatékony kiszolgálója lehet az önkormányzati rendészet.

A helyi közrend, közbiztonság érintett szereplői

Az eltelt 25 esztendőben talán hozzá is szoktunk, hogy annyi szereplő próbál részt vállalni a közrend, közbiztonság fenntartásában, a szerteágazó rendészeti tevékenységben, hogy szinte képtelenség kimerítő felsorolásba gyűjteni őket. Holott a szereplők pontos beazonosítása nélkülözhetetlen előfeltétele lenne a szükségszerű profiltisztításnak. A számtalan kijelölt és önjelölt szereplőnek, nemcsak a formaruhája eltérő, de sokkal problémásabb, hogy a felhatalmazás, a szervezet, illetve a működésük is az. Ahogy azt már a tanulmány elején is megállapítottam, az utóbbi két évtizedben, az önkormányzati rendészetnek nevezett itthoni kezdeményezésekre jobbra az volt jellemző, hogy a helyi közbiztonság javítását célzó spontán szerveződések voltak, amelyek a jogalkotótól kapott érdemi felhatalmazás nélkül próbáltak szerepet vállalni a rendészetben.

A rendőrségnek megkérdőjelezhetetlenül főszerep jut, azonban el kell fogadni, hogy a közrend, közbiztonság fenntartásának hatékonyabb formája a feladatok és hatáskörök megosztásával, decentralizálásával érhető el. A társadalmisítás további erősítése jegyében a polgárőrségnek, amely deklaráltan a kormány stratégiai partnere, a rendőrség szövetsége-

³⁶² DUNAVÖLGYI Szilveszter: Közvélemény-kutatás a közbiztonságról és a rendőrségről, Áldozatok és vélemények I. kötet (szerk: Irk Ferenc) OKRI, Budapest, 2004. 85-120.

³⁶³ DONELLY i.m., 6.

se, egyre fontosabb szerep jut. Azonban a helyi biztonság hatékonyabb garantálása érdekében szükség van egy önkormányzathoz erősen kötődő rendészeti szereplőre.

Észre kell venni, hogy az önkormányzatoknak jelenleg nincsen érdemi beleszólásuk a rendőrkapitányságok működésébe. Azonban a rendőrség erősen korlátozott erőforrásai miatt nem képes a helyben kritikus problémák megoldására, a kritikus helyszínek biztosítására.³⁶⁴

Ezen túlmenően az a magánbiztonság is betüremkedik a rendészeti tevékenységbe. Ez nem ördögtől való, elég az idézett londoni rendőrkapitány rádióinterjújára gondolni. Hiszen egyrészt bizonyos tevékenységek költséghatékonyabban, professzionálisabban láthatóak el piaci alapon, másrészt sok tekintetben egymásraultaltság figyelhető meg az állami szereplők és a magánbiztonság kapcsolatában. Elég a közterület, magánterület kényes, halványodó határvonalára, példának okáért a nagy közönség számára nyitva álló helyek biztonságára gondolni. A magánbiztonsági szereplők új típusú szerepvállalása tekintetében is rengeteg nyitott kérdés van még.

Az egyes rendészeti feladatokat ellátókról 2012-ben megszületett jogszabály³⁶⁵ azért jelentett nagy előrelépést, mert az érintett személyek, szervezetek végre saját jogszabályt kaptak. Az egyes rendészeti feladatokat ellátók taxatív felsorolásán túlmenően a jogszabály számos tekintetben tisztább helyzetet teremtett, és egységes szabályokat határozott meg a törvény hatálya alá tartozó szervek számára többek között a kényszerítő eszközök alkalmazása, az intézkedéssel kapcsolatos panasz kivizsgálása, a képzés vagy az együttműködési megállapodások terén. Ugyanakkor az önkormányzati rendészetre vonatkozóan csak minimális iránymutatás, egyes keretszabályok lefektetése történik. Ez azonban a gyakorlatból érkező visszajelzések alapján elégtelen ahhoz, hogy az országban mindenhol azonos elvek mentén működő egységes jogalkalmazást garantáló, kiszámítható és törvényes önkormányzati rendészet működhessen. A részletszabályok kidolgozása jórészt nem történt meg, holott égetően nagy szükség lenne ennek mielőbbi pótlására.

Az önkormányzati rendészet zászlóshajója egyértelműen a közterület-felügylet. Azonban érdekességképpen megjegyzem, hogy az utóbbi időben az egyes rendészeti feladatokat ellátók közül a mezőőrök létszáma ugrásszerűen megnőtt. Mindez főként azzal magyarázható, hogy többi érintettől eltérően a mezőőrök jogszabályi felhatalmazás alapján komoly normatív támogatást kapnak. A külterületek biztonságának növelése érdekében, ösztönzősképpen egy mezőőr munkába állásakor a felszerelésének az 50%-ig, de legfeljebb 500.000 Ft-ig terjedő támogatásra, továbbá havi 90.000 Ft bérhozzájárulásra jogosult a munkáltató.

³⁶⁴ BACSÁRDI József: Az önkormányzati rendészet hazánkban. Helyzetértékelés röviden. In: Magyar Rendészet, 2014/5. 24.

³⁶⁵ Az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvény

Az önkormányzati rendészet szabályozásának egyes kérdései

De vajon miért van csak napirenden és nem történik érdemi áttörés az önkormányzati rendészet területén. Magyarország helyi önkormányzatairól szóló, 2011- évi CLXXXIX törvény Mötv.), illetve az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről szóló 2012. évi CXX. törvény hatályba lépéséig azt mondhattuk, hogy szűk, semmitmondó a jogalkotótól kapott felhatalmazás, amit nagyon nehéz érdemi tartalommal megtölteni. Most már azonban az előbbi érvet nem hozhatjuk fel.

„(...) a települési és a fővárosi önkormányzat a helyi közbiztonságról, vagyonának, más értékeinek védelméről, kényszerítő eszköz alkalmazására jogosult szervezet **létrehozásával is gondoskodhat.**” (Részlet az Mötv-ből)³⁶⁶

Ezt követően született meg a már említett egyes rendészeti feladatokat ellátókról szóló 2012. évi CXX. törvény, amely szintén tartalmaz rendelkezéseket az önkormányzati rendészeti szervekre.

Az önkormányzati rendészettel kapcsolatos szabályozás további releváns eleme az önkormányzati jogalkotás körébe tartozik. Ennek érdemi vizsgálatától a terjedelmi keretek miatt most eltekintünk.

Az önkormányzati rendészetre vonatkozó hatályos jogszabályok azonban még mindig nem elegendők az üdvösséghez, hiszen az ajtó szélesebbre nyitása nem jelenti azt, hogy a jogalkotó el is végezte a dolgát teljes körűen. A neheze ugyanis még hátra van, az építkezés érdemi része most következik, hiszen számos probléma, anomália és gátló tényező van, amelyek útjában állnak a hatékony önkormányzati rendészeti működésnek.

A szakemberek egybehangzó véleménye szerint a legnagyobb hiányosság jelenleg az, hogy nincs egységes szabályozás a működést illetően, nincs egységes formaruházat, azaz nincs egységes vizuális megjelenés, ide értve a gépjárműveket is. Ez az uniformizáltság nagyban segítené az egységes fellépést és a társadalmi elfogadottságot. Bár a szolgálati igazolványok és jelvények valamennyi rendészeti feladatot ellátó személy vonatkozásában (Lásd 2012/ CXX. tv) egységesítésre kerültek és a közterület-felügyelőre vonatkozóan jogszabály is egységes egyenruházatot határoz meg, azonban ennek a tényleges betartása a mai napig nem valósult meg.

Az önkormányzati rendészetnek továbbá nincs egységes, valamennyi rendészetre vonatkozó egységes szabályzata, így gyakorlati működés és a jogalkalmazás is teljesen eltérő. Felmerülhet bennünk a jogállamiság elvéből következő elvárás, és ennek okán a jogbizonytalanság aggálya?!

³⁶⁶ Az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakezdés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvény 17. §

A manapság alkalmazott kényszermegoldás szerint az önkormányzati rendészetben érintett vezetők zárt csoportba gyűlnek a világhálón és igyekeznek megosztani egymással a már jól bevált megoldásokat, az egységes jogalkalmazást elősegítendő, így pótolva a jogalkotói hiányosságokat.

További érdekesség, hogy az eredeti jogalkotói szándék szerint az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvénnyel a közterület-felügyelők hatáskörét szerették volna kiszélesíteni, növelni a szerepvállalásukat a rendészeti feladatok ellátásában. Ennek megfelelően a jogalkotó lehetővé tette, a bűncselekmény elkövetésén tetten ért személyt a közterület-felügyelő előállíthassa a rendőrségre. Ugyanakkor a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény az érintett személyazonosságának megállapítására, illetve az illetékes szabálysértési hatóságnál az eljárás azonnali lefolytatása érdekében történő előállítására vonatkozó korábban biztosított felhatalmazást kivette a közterület-felügyeletről szóló törvényből, és egységesen felhatalmazta a már többször említett egyes rendészeti feladatokat ellátókat.

Az önkormányzati rendészet gyakorlati aktuálisai, nyitott kérdései

Együttműködés

Az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyekről szóló jogszabály³⁶⁷ szerint a törvény hatálya alá tartozó személyek (kivéve a fegyveres biztonsági őrök és a személy és vagyonőrök) munkáltatói az illetékes megyei rendőr-főkapitánysággal *„a törvényben meghatározott tevékenységük felügyelete, valamint a feladatellátás összehangolása érdekében - írásbeli együttműködési megállapodást köt.”*

Továbbá az önkormányzati törvény értelmében³⁶⁸: *„Az (1) bekezdésben meghatározott szervezet alaptevékenységét a települési és a fővárosi önkormányzat területe szerint illetékes megyei (fővárosi) rendőr-főkapitánysággal kötött írásbeli együttműködési megállapodás alapján, a rendőrség szakmai felügyeletével végzi.”*

A tapasztalatok szerint ugyanakkor sok helyen a jogszabály kötelező előírása ellenére létre sem jön ilyen írásbeli együttműködési megállapodás. Önmagában már ez is elgondolkodtató, mi több aggályos. Másutt pedig üres papírra vetett szavak maradnak és érdemi együttműködésről szó sincs. Kevés olyan település van, ahol aktív, kifogástalan, hatékony, érdemi lenne az együttműködés.

Érdemes lenne azon elgondolkodni, hogy melyek lehetnek az együttműködés hiányosságainak az eredői. Ez külön, önálló tanulmány tárgyát képezheti.

³⁶⁷ Az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvény 24. §

³⁶⁸ Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 17 § (2)

Természetesen vannak olyan települések is, ahol az együttműködés hiánya profán okokra vezethető vissza, ez pedig szakmai féltékenység, rivalizálás, anyagi megfontolások, az alá – fölérendeltségi viszony erőltetése a kollegialitás és mellérendeltség helyett.

Kényszerítő eszközök alkalmazása

Az önkormányzatok sok helyen tartanak attól, hogy kényszerítő eszközt adjanak a felügyelők, egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek kezébe. A félelem, a fenntartás persze nem alaptalan, hiszen míg a rendőrök kétéves képzésen esnek át és sajátítják el a legalapvetőbb tudnivalókat, addig az önkormányzati rendészetben érintett személyek mindössze néhány hónapos képzésen estek át. Holott a rendészeti feladatot ellátó személyek a munkájuk hatékony, eredményes végrehajtásához sokszor nélkülözhetetlen rendészeti jellegű intézkedéseket – igazoltatás, jármű feltartóztatás, ruházat- és csomagátvizsgálás, dolog ideiglenes elvétele, előállítás etc.- valamint kényszerítő eszközök alkalmazása – vegyi eszköz, rendőrbot, bilincs etc.- csak az együttműködési megállapodás megkötését követően gyakorolhatják, használhatják.

A rendőrség által gyakorolt állami erőszak-monopólium dogmájának feloldásaként értékelhető, az hogy a rendészeti feladatot ellátó személyek –akik közszolgálati vagy közalkalmazotti munkaviszonyban állnak- korlátozott mértékben intézkedésüknek erőszak alkalmazásával (testi kényszer, vegyi eszköz, bilincs) is érvényt szerezhetnek. A gyakorlatban meglehetősen ritka ennek igénybevétele. Ennek kézzelfogható oka, hogy az alkalmazáshoz szükséges tudás, tapasztalat és képzettség nincs arányban az alkalmazást követő felelősséggel. Az önkormányzati rendészetek vezetői gyakran a rendőrségtől kérnek néhány órás intézkedéstaktikai képzést, annak érdekében, hogy a felügyelőknek legyen fogalmuk az eszközök alkalmazásáról és a jogszerű intézkedés lefolytatásáról.

Nem véletlenül tartanak attól a rendészeti feladatot ellátó személyek és vezetőik, hogy jogszerűtlen vagy szakszerűtlen intézkedés gyanúja esetén „személyi szabadság korlátozása”, vagy „bántalmazás hivatalos eljárásban” bűncselekmény miatt indulhat eljárás.

A jelenlegi önkormányzati rendészetben fentiek okán gyakran merül fel, hogy sokkal inkább egy magánbiztonsági vállalkozásra hajazó megoldás, sem mint hatóság. A probléma akkor van, ha azt a ravaszt megoldást alkalmazzák, közterület felügyelőket és önkormányzati rendészeket azért alkalmazzák együttesen, hogy elmosódjon az eltérő felhatalmazás. Az önkormányzati rendészek közül az egyik a közterület-felügyelő, másik gyakran a mezőőr, a harmadik pedig az önkormányzati természetvédelmi őr, hozzájuk csatlakoznak a segédfelügyelők. Ez azonban szinte követhetetlen és kiszámíthatatlan hibrid megoldásokat eredményezhet, amely ellentétes a jogállamiság követelményével.

Az együttműködési megállapodások egyik központi eleme a kényszerítő eszközök jogszerű használatához szükséges feltételek megteremtése és az eszközök alkalmazása. Talán emiatt gondolják úgy bizonyos érintettek, hogy amennyiben nem használnak kényszerítő esz-

közt akkor az együttműködési megállapodás megkötésének sincs különösebb jelentősége, holott a megállapodás ennél sokkal szélesebb tárgykört ölel fel. Példának okáért az együttműködési megállapodásban foglaltak szerint a rendőrség bármikor ellenőrizheti a rendészeti feladatokat ellátó személy által alkalmazott intézkedések dokumentáltságát és jogszerűségét.

Ezen a ponton fontos nyomatékosan kiemelni, hogy az önkormányzati rendészet egyik kulcskérdése – a kényszerítő eszközök alkalmazása - tekintetében nagyon komoly hiányosságok tapasztalhatóak a gyakorlatban. Gondoljunk bele abba a helyzetbe, hogy olyan intézkedésre jogosult személyek kezébe ad a jogalkotó kényszerítő eszközt és intézkedési jogosítványt, akik legrövidebb rendőri képzés töredékének megfelelő képzésben részesülnek.

A polgármester házi rendőrsége?!

Az önkormányzati rendészettel szemben leggyakrabban hangoztatott érv az volt, miszerint fennáll a veszélye, hogy a polgármesterek házi rendőrségként fogják működtetni azokat, visszaélések lehetőségét vetítették előre. A felvetés kapcsán azt érdemes megvizsgálni, hogy manapság mennyire adottak az önkormányzati rendészet szakmai működésének jogszabályi, szervezeti, működésbeli feltételei, a politika mennyire szól bele a működésbe és van-e például bírságkényszer?

Jelen tanulmány pusztán támpontokat kíván szolgáltatni arra az összetett kérdésre, hogy mennyire adottak az önkormányzati rendészet hatékony működéséhez szükséges feltételek. Az általam az önkormányzati rendészeti érintett szakemberekkel folytatott konzultáció egyik konklúziója az volt, hogy általában a politikai nem gyakorol közvetlen nyomást a szakmai működésre. Bírságkényszer jellemzően nem fogalmazódik meg. Sőt inkább különböző okokból kifolyólag bizonyos időszakokban ezzel ellentétes, elnézőbb magatartást javasolnak az állampolgárokkal szemben az önkormányzat illetékes vezetői.

Ugyanakkor működési problémaként merül fel, hogy az önkormányzati rendészet (közterület-felügyelet) „*az önkormányzat intézményeként, belső szervezeti egységként, önálló költségvetési szervként, költségvetési szerv belső szervezeti egységeként hozhat létre*”³⁶⁹.

Az előbbi megoldásoknál másként alakul az önkormányzati rendészet gazdálkodása, a befolyó bírságbevételek felhasználhatósága, ezáltal az önkormányzat likviditása is stb. Ezen tényezők gyakran hátráltatják a rendészet napi működését. Konkrétan egyébként a bírságbevételeket a felügyelet köteles visszautalni az fenntartó önkormányzat számlájára, csak a kérbilincselésből és az engedély nélkül parkoló gépjárművek elszállításának bevételeivel gazdálkodhatnak.

³⁶⁹ Az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvény 3. § (1)

Közterületi kamerázás

A tárgyhoz kapcsolódó közvélemény kutatások általános tanulsága szerint az állampolgári biztonságérzet egyik meghatározó pillére a térfigyelő kamerarendszer, ez azonban rendkívül költségigényes és számos problémát felvető témakör.

A kamerák alapvetően önkormányzati tulajdonban vannak (közvetlen vagy közvetett formában). A kameraként jelentkező 1-2 millió forintos bekerülési költség jelentős áldozatok igényel. Vidéki településeken próbálkoznak egyszerűbb, olcsóbb rendszereket is kiépíteni, azonban ezen olcsóbb rendszerek, nem közterületi térfigyelésre lettek kifejlesztve, így pl. a többi kamerarendszerrel semmilyen módon össze nem hangolhatóak össze.

Korábban a rendőrség próbálta áthárítani magáról, átadni az önkormányzatok felé ezt a feladatot, jelenleg azonban látunk példákat arra is, hogy a térfigyelő központokat visszatelepítik a rendőrséghez. Ebben az esetben azonban a kamerákat figyelő rendőrök tekinthet jobbra csak a szabálysértéseken, bűncselekményeken akad meg, a közösségi együttélés szabályainak megsértése „nem az ő asztala”. Emlékezzünk arra a kiinduló elvre, hogy a rendőrség és az önkormányzati rendészet küldetése között komoly hangsúlybeli eltolódások vannak. A rendőrség persze szeretné térítésmentesen látni a kameraképet, ugyanakkor a térfigyelő központ rendőrségi épületben történő elhelyezésekor gyakran bérleti díjat kér az önkormányzattól. Mindez persze egyfajta feszültségforrásként szolgál.

A kamerafelvételek figyelését egyébiránt vagy rendőrök végzik az önkormányzat és a főkapitányság közötti megállapodás értelmében, megbízási díj fejében (ez jellemzően bruttó 1000-1500 Ft/óra) a szabadidejük terhére. A másik megoldás a helyi rendészet, közterület-felügyelet által működtetett figyelés. Alapvetően a térfigyelő rendszer működtetésére az önkormányzat kaphat a Belügyminisztériumtól támogatást. Logikus megoldás lenne, hogy a közterület-felügyelő, a rendőr és kisegítő jelleggel polgárőr figyelje a kameraképeket. A felvételek tényleges hasznát a jogsértések bizonyítása miatt a felügyelet és a rendőrség veszi.

Érdekesség a körelező tárolási idővel kapcsolatos eltérés. Amíg a rendőrség által kezelt térfigyelő kamerákból származó adatok esetében 5 nap, addig a közterület-felügyelők esetén 8 nap a tárolási idő.

Illetékességből eredő gondok

Budapesten dualitás jellemzi a fővárosi közterület-felügyeleket, amely a kétszintű önkormányzati rendszerből adódik (főváros, kerületek). A jelenlegi együttműködésen alapuló mellérendeltségi viszony azonban több kívánnivalót is hagy maga után, különösen:

- nem biztosít elégséges feltételrendszert az egységes jogalkalmazói gyakorlat és az egységes eljárási protokoll megvalósításához.
- az egységes megjelenés hiánya.

Ezen belül is a feladatok és hatáskörök gyakorlásának egyik legnagyobb hátráltató tényezője az illetékességi területek kijelölésének problematikája. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a főváros közigazgatási területén lévő utca egyik oldalán az egyik közterület-felügyelet, a másik oldalán a másik közterület-felügyelet jogosult jogszerűen eljárni.

A fővárosban a másik klasszikus probléma az aluljáró kontra felszíni illetékesség. Példának okáért az Örs vezér téri aluljáró a FÖRI illetékességi területe,³⁷⁰ míg a felszínen lévő terület a kerületi rendészeté. Amennyiben az aluljáróban van szabálysértés, akkor a kerületi rendész nem intézkedhet. Ezért az árusok a szerint választják meg az árusítás helyszínét, hogy éppen zuglói vagy fővárosi rendész van a közelben.

A közterület-felügyelők és a rendészek elsősorban az önkormányzati fenntartású területeken intézkednek, de a jogosultságuk megvan valóban bármely közterületen, nyilvános helyen intézkednie. Mégis izgalmas kérdés, hogy a közforgalom előtt megnyitott magánterületeken nem minden önkormányzati rendész mer intézkedni, a rendészetek vezetői külön megállapodást kérnek a terület tulajdonosától, amely alapján foglalkoznak az ottani jogsértésekkel. A gyakorlat az, hogy együttműködést kötnek a hipermarkettel, azonban számos helyen nem jön létre ilyen megállapodás és ennek hiányában a rendészek nem mernek intézkedni, holott kellene.

Az önkormányzatok hatósági osztályai is gyakran olyan helyeken kérik a rendészet segítségét, közreműködését, ahol a rendészetnek nincs joga intézkedni. Például olyan magánterület, ahol várhatóan ellenállásba ütközhetnek pl. a behajtás. Ilyenkor persze a rendész is csak a telekhatárig mehet.

Jogi szabályozásbeli hézag mutatkozik a közterületen felejtett gépjárművek esetében. A gépjármű elszállításával ugyanis nem kerül a rendészet tulajdonába a gépjármű, hiszen az elszállításakor nem készül adásvételi szerződés. Elárverezik a gépjárművet, de jelenleg, csak mint bontott alkatrész kerülhet értékesítésre. Ez egy újabb nyitott, megválaszolatlan kérdés.

Lakossági tájékoztatás, tudatosítás

Az állampolgárok nincsenek tisztában azzal, hogy mit jelent az önkormányzati rendészet, mely személyek az önkormányzati rendészek, és milyen jogkörrel rendelkeznek, vagy éppen miben tér el a rendőr és a közterület felügyelő egyenruházata és eljárási jogosítványai. No de honnan is kellene tudnia mindezt az utca emberének, ha nem kap kellő tájékoztatást mindezekről.

Számos önkormányzati rendészetnek nincs önálló honlapja, megjelenési felülete, legfeljebb az önkormányzat honlapjának egy eldugott menüpontjában lelhető fel. Ott is leginkább csak a bírságolásra vonatkozó információk találhatóak meg. Önálló, hatékony az in-

³⁷⁰ Fővárosi Önkormányzati Rendészeti Igazgatóság

formációs társadalom vívmányait is felhasználó (internet, közösségi média, okos eszközök), hatékony kommunikációra lenne szükség, széleskörű, érthető, világos lakossági tájékoztatásra, a megelőzés jelentőségének kihangsúlyozásával. Amennyiben külföldön körülnéznünk ezen a téren, akkor rádöbbenünk, hogy mekkora potenciált hagyunk kihasználatlanul. (Lásd Virtual Community Policing, Helsinki³⁷¹)

Konklúzió

Az önkormányzati rendészet terén rengeteg félreértés, félreértelmezés van a köztudatban, de a szakmai diskurzusban is. Sokan még az önkormányzatok és a rendészet érintett szereplői közül sem tudják pontosan, hogy mit jelent az önkormányzati rendészet és mi szerepe, jelentősége, hogyan néz ki a hatályos szabályozása.

A jelenlegi szabályozás ugyan megteremtette a lehetőségét annak, hogy az önkormányzati rendészetről már ne csak elméleti megoldásként, hanem intézményesített formában működő szervezetről is beszélhessünk hazánkban. Ennek ellenére a szabályozás számos nyitott kérdést hagy az önkormányzati rendészet szervezetét és a működését illetően, nem ad kellő fogódzókat a működő önkormányzati rendészetek számára. A felmerülő kérdésekből, problémákból igyekeztem a teljesség messzemenő igénye nélkül néhányat felszínre hozni.

A döntéshozóknak el kell fogadni azt a tételt, hogy a helyi közbiztonság megteremtése is állami feladat. A végső kérdés az, hogy vajon az önkormányzati rendészet a jelenlegi meglehetősen hiányos feltételrendszerével alkalmas-e a küldetésének teljesítésére vagy pedig a rendőrségen belüli decentralizált rendőrség jelentheti inkább a megoldást?

³⁷¹ CHRISTIÁN LÁSZLÓ: Miért bíznak a finnek a rendőrségben? Új rendészeti megoldások Finnországból. IN: Belügyi Szemle, 2013/7-8. 130-142.